

ALBERTO VAQUERO GARCÍA (VAQUERO@UVIGO.ES)_Profesor Titular do Departamento de Economía Aplicada da Universidade de Vigo, España

Reflexións sobre o sistema de financiamento das comunidades autónomas de réxime común: receitas para a comunidade autónoma de Galicia

Reflexiones sobre el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: recetas para la comunidad autónoma de Galicia

Considerations about the Financing Scheme of Autonomous Regions of Ordinary System: Some Recipes for Galicia

&Resumo: O sistema de financiamento autonómico en España experimentou numerosos cambios que trataron de mellorar a capacidade financeira-fiscal dos gobernos rexionais. Porén, aínda non se acadou un modelo que permita dotar de suficiente autonomía. O obxectivo deste artigo é realizar un conxunto de recomendacións en materia financeira-fiscal para a comunidade autónoma de Galicia.

&Palabras clave: descentralización, comunidades autónomas, competencias.

&Abstract: The financing system of Spanish autonomous regions has undergone numerous changes that have tried to improve the financial and fiscal capacity of regional governments. However, it has not yet achieved a model to provide sufficient autonomy. The objective of this paper is to make a set of recommendations on financial and tax matters for Galicia.

&Key words: decentralization, regional government, competencies.

I. INTRODUCCIÓN

A estrutura da facenda autonómica en España é o resultado dun proceso iniciado fai cinco lustros coa aprobación dos primeiros estatutos autonómicos. Desde entón, a Administración Xeral do Estado foi transferindo competencias aos gobernos rexionais.

Este proceso de transferencias competenciais implicou a necesidade de configurar un novo sistema de financiamento, que permitise garantir a obtención dos recursos necesarios para exercer as competencias que se foron asumindo.

Os catro piares básicos sobre os que se conforma a base do sistema de financiamento: autonomía, solidariedade, igualdade e coordinación deron lugar a modelos distintos de facendas autonómicas e, mesmo dentro do mesmo modelo, diferentes teitos competenciais.

Malia os importantes esforzos dedicados a mellorar a descentralización dos gastos e dos ingresos, a realidade amosa como aínda queda moito camiño por percorrer. Unha das queixas máis estendidas é que a meirande parte dos esforzos, en vez de orientarse a configurar un modelo de facenda autonómica máis perfeccionado, se destinaron a culminar un proceso de transferencia de servizos e competencias. Polo tanto, se ten que seguir traballando en descubrir cal é o volume de gasto asociado ás competencias de cada comunidade e a forma de financialo. Unicamente así se acadará unha vinculación efectiva entre os gastos e os ingresos das Comunidades Autónomas (CC.AA).

O artigo que se presenta ten a seguinte estrutura. Tras esta introdución, no apartado segundo analízase a xestión pública e os principios de reforma do financiamento autonómico. O terceiro apartado se centra en xustificar, desde a perspectiva teórica, a descentralización fiscal. O cuarto apartado presenta as competencias do gasto e a descentralización fiscal. O apartado quinto afonda en algúns resultados da descentralización fiscal en España. O sexto epígrafe determina o papel das balanzas fiscais desde a perspectiva da descentralización de competencias. No sétimo apartado realízase unha reflexión, tanto a nivel xeral como para a Comunidade Autónoma de Galicia, sobre os modelos de reforma do sistema de financiamento autonómico. Remata o artigo cunha serie de recomendacións.

II. A XESTIÓN PÚBLICA E OS PRINCIPIOS DE REFORMA DO FINANCIAMENTO AUTONÓMICO

Unha das cuestións que máis interese xera no campo da xestión pública é o modelo de organización territorial do Estado, e en especial, as relacións económico-financeiras entre o Estado e as CC.AA.

Así, ata a década dos anos 70 o sector público español tiña unha dimensión moi reducida, xestionando ao redor do 25% do PIB, fronte ao 40% na UE. Este resultado se debía a que no noso país, a actividade pública se centraba nos sectores tradicionalmente xestionados polo sector público e o control da actividade privada.

Co paso do tempo pasouse dun sector público que xestionaba unicamente os servizos públicos básicos (xustiza, defensa, seguridade cidadá e política exterior), a un escenario onde a actividade pública foi gañando máis peso en políticas de protección e promoción social (pensións, outras prestacións económicas, servizos sociais, fomento do emprego, desemprego ou acceso á vivenda), produción de bens públicos de carácter preferente (sanidade, educación, cultura e atención á dependencia), actuacións de carácter económico (agricultura, pesca e alimentación, industria e enerxía, comercio, industria e pemes, subvencións no transporte, infraestrutura e I+D+i), así como actividades públicas de carácter xeral.

En España, a distribución funcional do gasto por niveis de goberno pon de manifesto o diferente reparto de competencias do sector público. A **táboa 1** permite determinar a distribución de gasto medio por niveis de goberno para o período 2005-2011. Así, a Administración Central é a responsable da prestación de servizos públicos tradicionais: defensa, política exterior, seguridade cidadán e administración de xustiza de ámbito nacional, achegas financeiras a outras Administracións Públicas (AA.PP.) e á UE e a débeda pública. A Administración Central ten un importante papel financiador doutras AA.PP., xa que o 40% do seu gasto son transferencias. O mesmo sucede coa carga da débeda pública, que a soporta especialmente a Administración Xeral do Estado

As CC.AA. son as responsables da oferta de bens e servizos máis próxima aos cidadáns. Así, o 60% do seu gasto é para sanidade e educación, mentres que preto do 12% se destina a servizos económicos, por exemplo, infraestruturas e agricultura.

As Corporacións Locais (CC.LL.) formadas polos concellos e as deputacións, prestan unha oferta de servizos moito máis ampla. O 60% das actividades realizadas son en materia de seguridade cidadán, vivenda, servizos comunitarios, actividades culturais, servizos sociais e protección ao medio ambiente. Finalmente as prestacións sociais son xestionadas conxuntamente pola Seguridade Social e as CC.AA.

Táboa 1: Distribución do gasto público por niveis de goberno (2005-2011)

	Estado	CC.AA.	CC.LL.
Gastos de funcionamento	23%	55%	22%
Investimento Público	30%	43%	27%
Intereses da débeda	80%	15%	5%
Prestacións sociais	Compartida coa Seguridade Social		

Fonte: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2013)

A xestión do gasto debe ter unha contrapartida sobre os ingresos. Desta forma, os gobernos que teñen a capacidade para decidir en que y canto van gastar, deben ter a capacidade para decidir canto van ingresar. Desta forma o sistema de descentralización impositiva debe garantir aos gobernos subcentrais a discrecionalidade suficiente para determinar o seu nivel de ingresos.

Ademais, a descentralización impositiva debe evitar movementos de persoas ou factores produtivos que procuran unicamente pagar menos impostos. Ao mesmo tempo debe garantir equidade, de forma que o tratamento fiscal debe ser o mesmo entre iguais. Así, os gobernos subcentrais deberían establecer gravames sobre aquelas bases impositivas con menor mobilidade entre xurisdicións.

III. A CONVENIENCIA DA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

A conveniencia ou non de descentralizar o sector público está moi ligada ás funcións que debe desempeñar. É dicir, haberá determinadas actividades públicas que poderán ser desenvolvidas de maneira máis eficiente pola administración pública central, local, ou rexional.

As administracións rexionais (e tamén as locais) son, polo xeral, pequenas economías cun alto grao de apertura ao exterior (cara a rexións máis próximas). En consecuencia, os obxectivos de estabilización económica serían mellor desenvolvidos por un sector público centralizado. Por exemplo, as políticas contracíclicas en situacións de depresión terán efectos expansivos tanto na localidade que toma tal decisión como nas rexións veciñas, debilitando os beneficios esperados no seo da xurisdición local e, polo tanto, a súa utilidade e conveniencia.

Para que as políticas redistributivas sexan eficaces é necesario que non exista unha gran mobilidade dos recursos (capital, traballo) entre territorios. O grao de mobilidade dos recursos entre xurisdicións do mesmo nivel condicionará a conveniencia de aplicar políticas redistributivas con menor ou maior intensidade por cada goberno. É desaconsellable que xurisdicións pequenas acometan estas políticas xa que se poden producir ineficiencias na localización de recursos, empresas e individuos. Pola contra, os gobernos centrais estarían nas mellores condicións para garantir o seu éxito.

Polo que respecta á utilización das políticas de gasto con obxectivos redistributivos, tamén é posible que se oferten a nivel local. Algúns exemplos poden ser os comedores escolares ou o transporte público urbano.

Diferente é o tema da asignación de recursos. Os bens públicos presentan beneficios indivisibles, posto que son accesibles por igual a todos os cidadáns. Así, nunha administración completamente descentralizada na que os gobernos subcentrais asignan bens públicos locais e estatais, a provisión de bens públicos estatais sería insuficiente, ao ter en conta unicamente unha pequena parte dos beneficios na sociedade. Así, existirían incentivos para que sexan outras comunidades as que fagan a provisión, participando gratuitamente do consumo.

No caso dunha administración completamente centralizada, comprobaríase unha tendencia á provisión ineficiente en todo o ámbito xeográfico. A provisión eficiente daríase cando todos os cidadáns revelasen as mesmas preferencias. Pola contra, a provisión sería ineficiente cando as preferencias son heteroxéneas. Neste escenario, cun sistema de goberno completamente descentralizado é máis probable que un ben público local sexa provisto e consumido de maneira eficiente.

IV. AS COMPETENCIAS DO GASTO E A DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

A descentralización fiscal en España foi un proceso que se desenvolveu en varias etapas, debido ao comportamento do gasto público, baseado en tres eixos fundamentais: i) efecto desprazamento ao alza do gasto ata un nivel similar á UE; ii) fonda descentralización do gasto e iii) cambios na natureza e composición do gasto, caracterizado por un menor consumo e investimento público e máis transferencias redistributivas e ás empresas.

O proceso de descentralización fiscal pódese formular en varias etapas:

Primeira etapa (1979-1986). A descentralización desde a Administración Xeral á Administración Autonómica comeza coa aprobación da Lei Orgánica 8/1980, de 22 de setembro, de Financiamento das Comunidades Autónomas (LOFCA). Ata mediados dos 80 prodúcese a maior parte dos traspasos (agás educación e sanidade para as CC.AA. da “vía lenta”). Durante este período levouse a cabo a primeira cesión de competencias de gasto ás CC.AA., á vez que se lle transferían os recursos necesarios para financiar as competencias, a través do método do “custo efectivo”. Ademais, prodúcese unha separación entre os instrumentos destinados ao principio de solidariedade e aqueles que aseguraban un financiamento suficiente dos servizos públicos transferidos desde a Administración Xeral do Estado (Vaquero, 1997).

En 1983 procedeu-se á cesión de algúns tributos do Estado ás CC.AA., aínda que o sistema de financiamento era especialmente transferencias. Nesta primeira etapa as CC.AA. acadan o 20% do gasto público fronte ao 45% da Administración Xeral do Estado.

Segunda etapa (1986-1992). É o denominado “período definitivo”. Iníciase co acordo do Consello de Política Fiscal e Financeira (CPFF) en 1986, no que se establece o método de financiamento para o quinquenio 1987-1991. O acordo de 1986 ven a prorrogar a lóxica do período transitorio, con pequenos retoques no modelo de financiamento (Vaquero, 1997).

A diferenza da primeira etapa, a repercusión orzamentaria dos traspasos foi menor. A principal característica é o mantemento da participación en ingresos do Estado como principal mecanismo de financiamento. Ademais, dótaselle dunha maior estabilidade ao redefinirse a base de aplicación e uns índices de evolución.

Ao final desta etapa as CC.AA. estabilizan a súa participación no gasto arredor do 25%, porén, os problemas de corresponsabilidade fiscal, a necesidade de establecer un conxunto de mecanismos de nivelación financeira e o uso excesivo ao instrumento da débeda quedaron novamente sen solución.

Terceira etapa (1992-1996). Co acordo do CPFF de 20 de xaneiro de 1992 establécese un novo modelo de financiamento para o período 1992-1996. Durante estes anos confirmase o modelo anterior e establécese a necesidade de coordinar o endebamento autonómico para cumprir as condicións do Tratado da UE. En 1993 prodúcese un importante cambio na participación das CC.AA. nos ingresos do Estado, ao establecerse a cesión do 15% da cota líquida territorializada do IRPF (Vaquero, 1997).

Porén, quedan sen resolver os principais problemas do modelo de financiamento das facendas autonómicas, en especial, a corresponsabilidade fiscal e as asignacións de nivelación de servizos públicos esenciais.

Cuarta etapa (1997-2001). Concédese ás CC.AA. capacidade normativa sobre certos aspectos do tramo autonómico do IRPF e dos demais impostos cedidos. A partir de 1999 prodúcese unha segunda gran vaga descentralizadora co traspaso das competencias en educación e sanidade ás CC.AA. que aínda non as tiñan asumidas.

Durante este período tratouse de afondar na corresponsabilidade fiscal, empregando o IRPF como tributo compartido entre a Facenda Central e Autonómica, así como a concesión aos gobernos rexionais de capacidade normativa sobre algúns elementos do tramo autonómico e outros impostos cedidos.

Quinta etapa (2002-2008). O 1 de xaneiro de 2002 comeza o novo sistema de financiamento. A diferenza doutros sistemas, este presenta a característica da súa estabilidade no tempo, xa que os anteriores tiñan unha vixencia quinquenal. Ademais, posúe un carácter integrador, ao comprender varios bloques de competencias das CC.AA.: o tradicional (dentro do cal está a educación) e o novidoso (de asistencia sanitaria e dos servizos sociais da Seguridade Social, que ata 2001 financiábanse á marxe do sistema).

Ademais contéplanse asignacións suplementarias ás CC.AA. para garantir unha prestación dos servizos de educación e sanidade sen grandes diverxencias entre as CC.AA. e unha ampla batería de fondos: renda relativa, desprazados, de compensación interterritorial, etc.

En materia tributaria amplíase o principio de corresponsabilidade fiscal, para mellorar o financiamento das novas competencias e continúaase coa cesión parcial territorializada do IRPF (33%), IVE (35%) e dalgúns Impostos Especiais (II.EE.) nun 40%. Tamén se aproba a cesión do 100% da recadación dos II.EE. sobre a Electricidade, sobre Determinados Medios de Transporte e do Imposto sobre as Ventas Retailistas de Determinados Hidrocarburos (IVMDH).

Ademais, atribúense maiores competencias normativas ás CC.AA. sobre algúns dos impostos cedidos: IRPF, Imposto sobre o Patrimonio (IP), Imposto sobre Sucesións e Doazóns (ISD), Impostos sobre Transmisións Patrimoniais e Actos Xurídicos Documentados (ITPeAXD) e o IVMDH. Precisamente, neste último prevese a aplicación dun tipo autonómico e con afectación da recadación ao financiamento da sanidade ou de actuacións medioambientais (máis coñecido como céntimo sanitario).

Sexta etapa (2009—). Esta comeza coa aprobación da Lei 22/2009, de 18 de decembro, pola que se regula o sistema de financiamento das CC.AA. de réxime común e Cidades con Estatuto de Autonomía e modifícanse determinadas normas tributarias.

Nesta etapa os obxectivos que se formulan son: i) reforzar as prestacións do Estado de Benestar, incrementando os recursos por parte do Estado; ii) aumentar a equidade e a suficiencia financeira, por medio do fondo de garantía dos servizos públicos fundamentais (que terá en conta variables como a poboación, superficie, dispersión, insularidade e poboación protexida equivalente distribuída) e o fondo de suficiencia global; iii) aumentar a autonomía e corresponsabilidade, incrementando a cesión das porcentaxes de cesión dos tributos parcialmente cedidos e o aumento das competencias normativas e iv) mellorar a dinámica e a estabilidade do sistema e da capacidade de axuste ás necesidades dos cidadáns, por medio de mecanismos de axuste dos recursos ás necesidades dos cidadáns e avaliación quinquenal dos resultados do sistema.

Desde unha perspectiva cuantitativa a **táboa 2** permite describir a evolución dos orzamentos consolidados iniciais por CC.AA. do réxime común para o período 2002-2011, reflectindo os cambios producidos. Compróbase como neste decenio os orzamentos autonómicos aumentaron a súa importancia respecto ao PIB, ao pasar do 12,3% en 2002 ao 16,4% en 2011. Porén, o aumento do peso orzamentario non é o mesmo en todas as CC.AA., xa que Estremadura (28,5% do PIB) e Andalucía (22,1% do PIB) son as que reflecten unha maior importancia orzamentaria. A situación contraria dáse na Comunidade de Madrid (9,9%) e Illas Baleares (12,8%). A Comunidade Autónoma de Galicia situábase en 2011 arredor da media, cun 17,5%, e iso considerando o forte descenso do orzamento no último ano da serie, ao que hai que engadir o descenso do PIB rexional desde 2009.

Táboa 2: Orzamentos consolidados iniciais por CC.AA., réxime común (porcentaxe do PIB)

Comunidades Autónomas	2002	2005	2009	2010	2011
Andalucía	19,4	19,5	23,6	23,6	22,1
Aragón	11,1	15,1	18,0	17,6	16,2
Principado de Asturias	12,6	17,3	19,8	20,2	18,9
Illas Baleares	5,8	11,7	13,5	12,9	12,8
Canarias	14,2	14,8	18,5	19,7	16,7
Cantabria	11,1	16,4	18,5	18,4	17,7
Castela e León	12,9	17,4	18,9	18,8	17,5
Castela-A Mancha	16,1	22,1	26,8	26,9	24,0
Cataluña	11,0	12,9	15,5	16,9	16,7
Estremadura	20,6	27,1	32,8	31,4	28,5
Galicia	19,3	19,6	21,6	21,3	17,5
Comunidade de Madrid	6,0	9,4	10,6	10,1	9,9
Rexión de Murcia	9,5	14,2	19,0	18,6	18,0
A Rioxa	9,9	14,7	17,0	17,2	16,1
Comunidade Valenciana	12,0	12,2	14,5	14,6	13,9
CC.AA. réxime común	12,3	14,7	17,3	17,5	16,4

Fonte: Dirección Xeral de Cooperación Autonómica, Ministerio de Facenda e Administracións Públicas (2013)

A **táboa 3** permite establecer unha comparación entre o orzamento consolidado por habitante entre as CC.AA. do réxime común. Así, en termos xerais, o orzamento por habitante en euros correntes pasou dos 2.132 por habitante en 2002 aos 3.617 en 2011, o que reflicte un incremento en termos nominais do 69,6% durante este decenio e case 1.500 euros máis en relación ao primeiro ano estudado. Ao igual que sucedía ao comparar os orzamentos respecto ao PIB, obsérvanse diferentes comportamentos por CC.AA. Así, o Principado de Asturias, Cantabria, Castela— A Mancha, Cataluña e Estremadura son as Comunidades Autónomas que presentan un maior incremento deste ratio. O comportamento da Comunidade Autónoma de Galicia aseméllase máis á evolución media, ao pasar de 2.668 euros por habitante en 2002 aos 3.473 euros en 2011.

Táboa 3: Orzamentos consolidados iniciais por CC.AA. (euros por habitante)

Comunidades Autónomas	2002	2005	2009	2010	2011
Andalucía	2.565	3.162	4.096	4.030	3.764
Aragón	2.079	3.368	4.333	4.246	3.935
Principado de Asturias	1.878	3.196	4.141	4.242	4.032
Illas Baleares	1.202	2.729	3.255	3.070	3.052
Canarias	2.353	2.807	3.644	3.832	3.244
Cantabria	1.897	3.371	4.234	4.152	4.047
Castela e León	2.079	3.449	4.128	4.131	3.930
Castela-A Mancha	2.228	3.610	4.515	4.583	4.076
Cataluña	2.351	3.191	4.047	4.390	4.379
Estremadura	2.349	3.880	5.233	5.076	4.684
Galicia	2.668	3.347	4.217	4.177	3.473
Comunidade de Madrid	1.401	2.567	3.128	2.974	2.895
Rexión de Murcia	1.405	2.499	3.551	3.466	3.347
A Rioxa	1.916	3.296	4.132	4.195	3.924
Comunidade Valenciana	2.021	2.351	2.894	2.190	2.783
CC.AA. réxime común	2.132	3.021	3.809	3.837	3.617

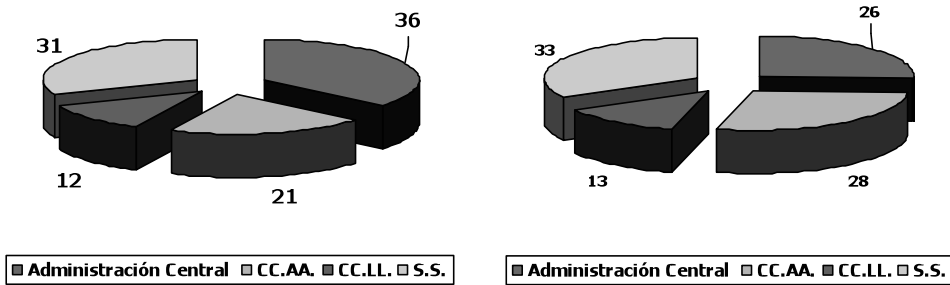
Fonte: Dirección Xeral de Cooperación Autonómica, Ministerio de Facenda e Administracións Públicas (2013)

V. ALGÚNS RESULTADOS DA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

As cifras acompañan á descentralización desde a perspectiva do gasto (**gráfico 1**). En 1997, a Administración Xeral do Estado xestionaba o 36% do gasto público, que sumado á participación da Seguridade Social (31%), acadaba dúas terceiras partes do gasto público total. Nese ano as CC.AA. xestionaban o 21% do gasto e as CC.LL. o 12%.

En 2011 as porcentaxes anteriores amosan un cambio importante, posto que a participación do gasto público por parte da administración central redúcese en 10 puntos, ata o 26%, aumentando lixeiramente a participación da Seguridade Social (33%) e das CC.LL. (13%), pero de forma considerable a porcentaxe de xestión das CC.AA. (28%). Polo tanto, sumando a capacidade de xestión dos gobernos autonómicos e locais, obtense como o 41% é xestionado polas administracións subcentrais.

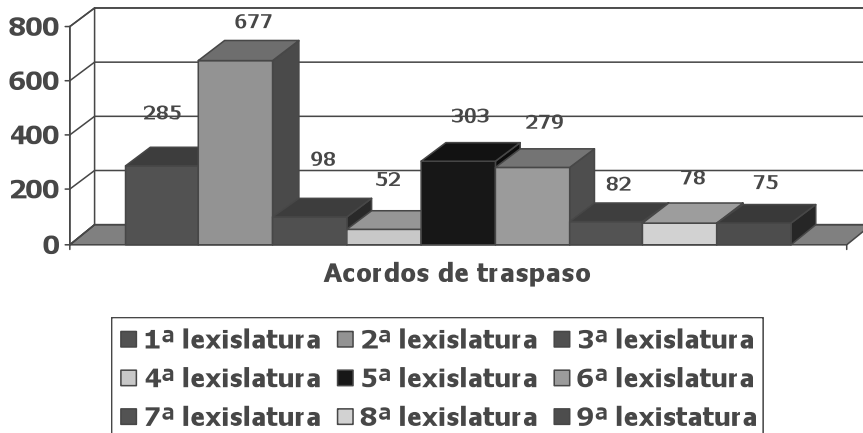
Gráfico 1: Estrutura porcentual do gasto público por administración pública (1997 e 2011)



Fonte: IGAE (Varios anos)

O anterior, sen dúbida, é froito da inxente actividade dos acordos de traspasos de competencias desde a Administración Xeral do Estado e as CC.AA, en especial na segunda, quinta e sexta lexislatura, tal e como queda reflectido no gráfico 2.

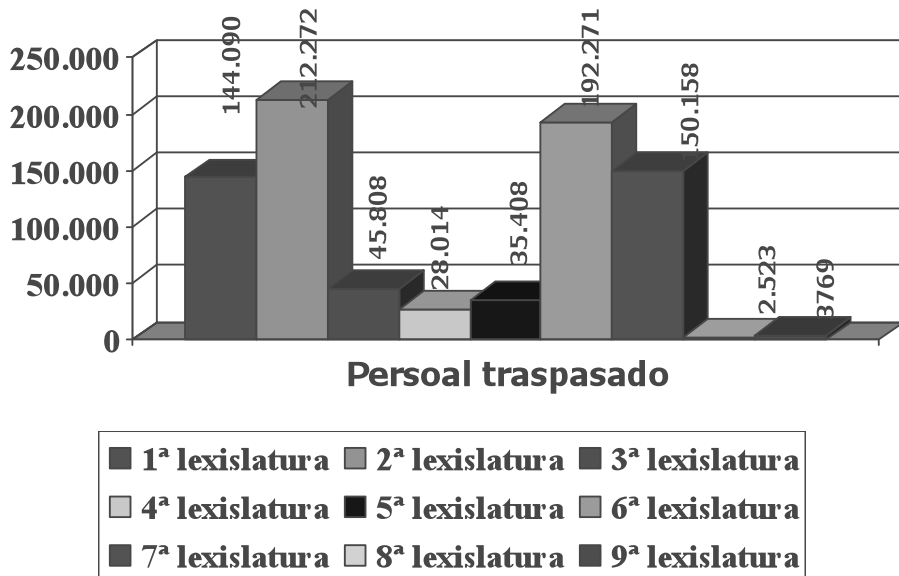
Gráfico 2: Evolución dos acordos de traspaso ás CCAA (1979-2011³)



Fonte: Gil e Iglesias (2007) e elaboración propia a partir dos acordos de traspaso

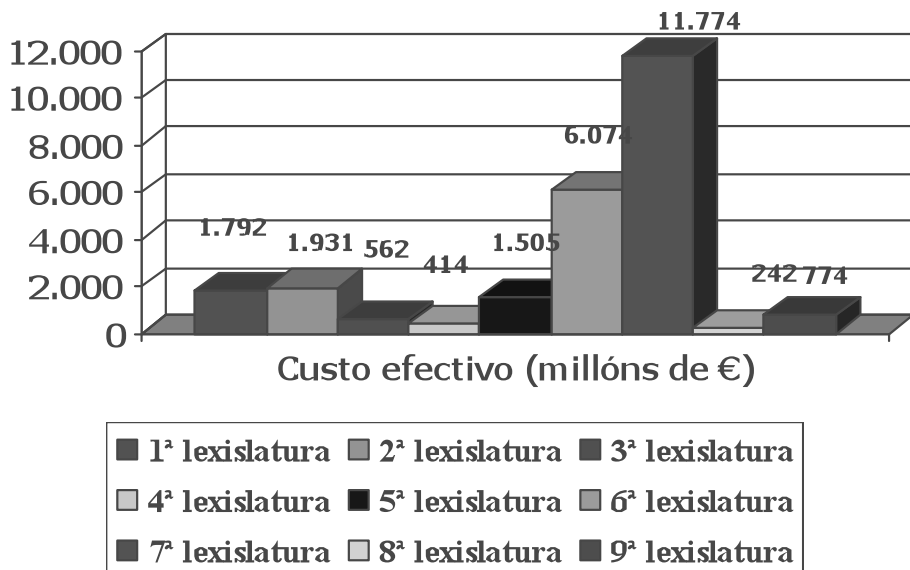
Ademais dos efectos sobre a xestión do gasto público, o crecente proceso de descentralización trouxo consigo un traspaso do persoal desde a Administración Central cara as CC.AA, especialmente na segunda, sexta e sétima lexislatura (gráfico 3) é un aumento dos fondos transferidos en base aos devanditos acordos de traspaso, especialmente na sexta e sétima lexislatura (gráfico 4).

Gráfico 3: Evolución dos efectivos persoais dos acordos de traspaso ás CCAA (1979-2011)



Fonte: Gil e Iglesias (2007) e elaboración propia a partir dos acordos de traspaso

Gráfico 4: A evolución dos fondos transferidos en base aos acordos de traspaso ás CC.AA. (en millóns de euros)



Fonte: Gil e Iglesias (2007) e elaboración propia a partir dos acordos de traspaso

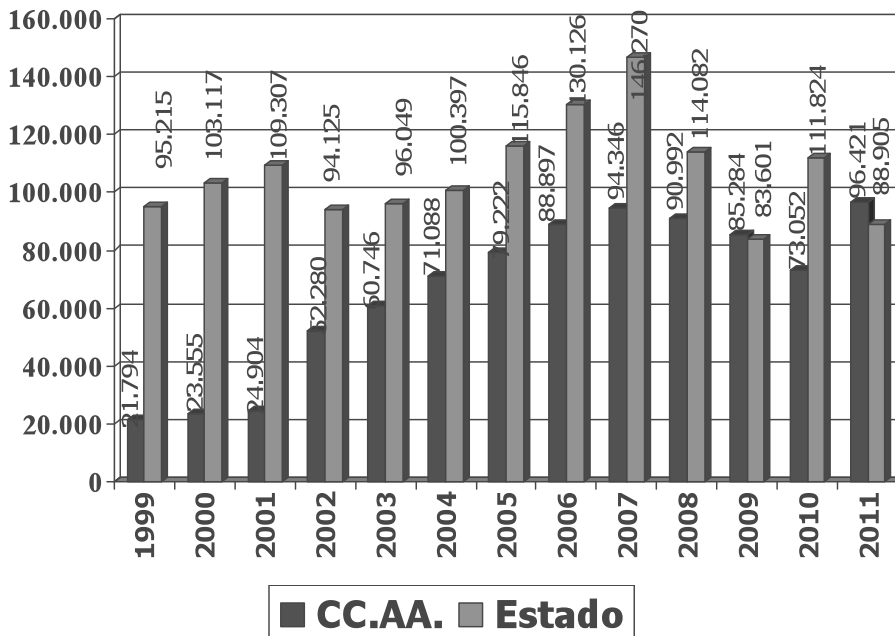
As CC.AA. non empregaron de forma significativa a capacidade que confire a LOFCA para o deseño dunha política fiscal diferenciada. Polo tanto, fronte a rápida descentralización do gasto, a aplicación aos ingresos foi moito máis serodia. Este escaso interese por unha política fiscal diferenciada responde a un proceso de competencia fiscal entre as CC.AA., xa que o incremento do gasto autonómico foi sendo financiado principalmente pola vía dos déficits públicos.

As posibilidades de creación de tributos atópanse moi limitadas, xa que non se poden establecer gravames sobre os feitos impositivos sometidos a tributación polo Estado.

En tributos propios a capacidade é bastante escasa e non se aplican recargos sobre os tributos estatais. O mesmo acontece coa posibilidade de usar a capacidade normativa sobre os tributos cedidos e o tramo autonómico do IRPF, aínda que si para establecer beneficios fiscais aos contribuíntes.

O **gráfico 5** sinala a recadación total para os capítulos I, II e III e a participación das CC.AA. nos impostos con recadación cedida para o período 1999-2011. Como se pode comprobar, o período analizado amosa claramente os cambios en materia fiscal que se traducen nunha maior recadación das CC.AA., debido á cesión de impostos e, sobre todo, ao incremento da participación no IRPF e o IVE, superando en 2011 a recadación autonómica aos ingresos estatais.

Gráfico 5: Recadación total, capítulos I, II, III e participación das CC.AA. no IRPF, IVE e II.EE. e recadación do Estado (en millóns de euros)

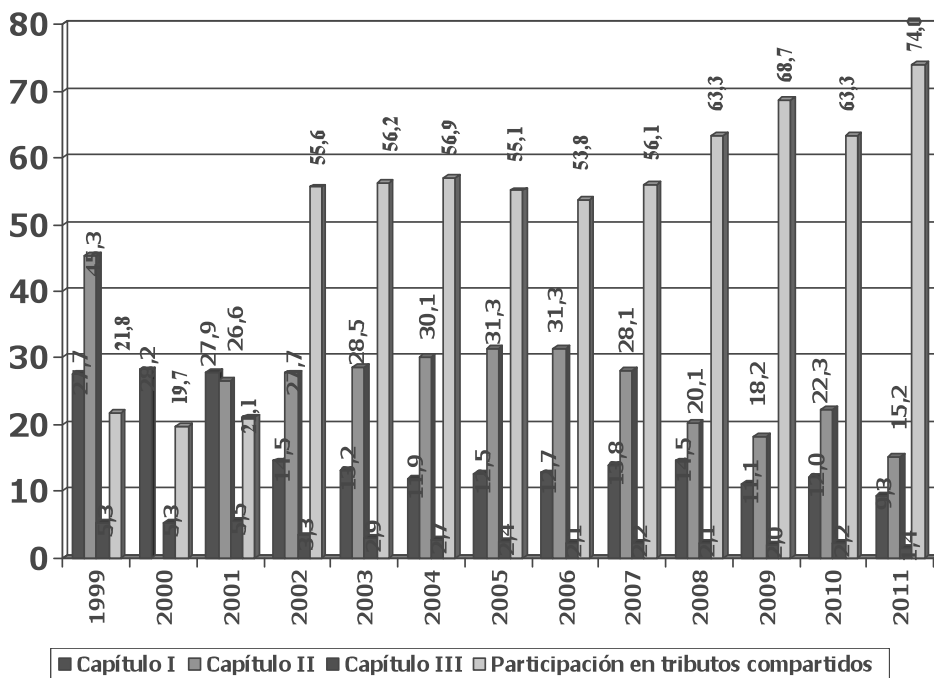


Fonte: Memorias da Administración Tributaria (Varios anos). Ministerio de Facenda e Administracións Públicas.

A distribución porcentual da recadación total para os capítulos I, II, III e participación das CC.AA. no IRPF, IVE e II.EE, queda reflectida no **gráfico 6**. Como se pode comprobar en 1999 o capítulo I (27,7%) e, especialmente, o capítulo II (45,3%) son as principais fontes de ingresos. A participación en tributos compartidos supón o 21,8% dos ingresos totais, mentres que o capítulo III unicamente supón o 5,3%. A partires de 2002, coa cesión do 15% da recadación territorializada do IRPF ás CC.AA. a porcentaxe de participación en tributos compartidos aumenta ata o 55,6% da recadación total, porcentaxe que se mantén ata 2007. En 2008 prodúcese un aumento da participación, consecuencia do incremento da participación no IRPF e o IVE. En 2011 de novo aumenta a recadación.

O resto dos capítulos reducen a súa importancia relativa debido ao aumento da participación das CC.AA. nos impostos estatais. Para 2011 as porcentaxes relativas acadan o 9,3% para o capítulo I, 15,2% para o capítulo II e o 1,4% para o capítulo III.

Gráfico 6: Recadación total, capítulos I, II, III e participación das CC.AA. no IRPF, IVE e II.EE.(en porcentaxe)



Fonte: Memorias da Administración Tributaria (Varios anos). Ministerio de Facenda e Administracións Públicas.

VI. O PAPEL DAS BALANZAS FISCAIS DESDE A PERSPECTIVA DA DESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS

Como foi sinalado o papel das transferencias é importante para o financiamento das CC.AA. Para determinar o saldo da actividade financeira da Administración Central (incluíndo a Seguridade Social) nun determinado territorio empréganse as balanzas fiscais. As balanzas fiscais (Gobierno de España, 2012) supoñen un instrumento de información económica que trata de imputar a cada territorio os ingresos e gastos do sector público nun determinado momento para calcular o saldo fiscal (positivo ou negativo) territorializado.

Polo tanto, trátase de medir a diferenza entre os ingresos xerados e os gastos realizados pola Administración Central nunha determinada Comunidade Autónoma. Desta forma, se o conxunto da poboación dun determinado territorio paga unha cantidade de impostos que supera os beneficios que recibe en forma de servizos públicos ten déficit fiscal. Pola contra, se os servizos percibidos superan os impostos satisfeitos, o territorio ten superávit fiscal.

A análise das balanzas fiscais non resulta doada. De feito, a metodoloxía permite dúas aproximacións: i) método de carga-beneficio e ii) método do fluxo monetario, e cada un deles posibilita varios escenarios a partir dos supostos de reparto.

O primeiro deles consiste en imputar os ingresos no territorio onde residen as persoas que finalmente soportan a súa carga (incidencia económica), ao marxe de quen sexa e onde residan as persoas obrigadas legalmente a pagar (incidencia legal). Os gastos impúntanse ao territorio en que residen as persoas ás que van destinados os servizos públicos ou as transferencias públicas que financian, á marxe do territorio en que se producen os servizos ou se pagan tales transferencias. O **gráfico 7** resume os resultados para 2005.

O método do fluxo monetario (IEF, 2005, 2008) consiste en que os ingresos tributarios impúntanse ao territorio onde se localiza a capacidade económica sometida a gravame (renda, riqueza ou consumo). Os ingresos non tributarios impúntanse ao territorio onde ten lugar o pago polas unidades que o realizan. Os gastos impúntanse, no caso das operacións de bens e servizos (consumo final, consumo intermedio e formación bruta de capital) ao territorio onde ten lugar o gasto. Nas operacións de distribución, os gastos impúntanse ao territorio onde se efectúan (remuneración de asalariados, subvencións, prestacións sociais, transferencias correntes e de capital). O **gráfico 8** resume os resultados para 2005.

Como se pode observar a partir dos modelos anteriores as CC.AA. cun réxime fiscal común que teñen maior renda per cápita son as que máis contribúen. As CC.AA. con menor renda per cápita coinciden con as que teñen superávit fiscal.

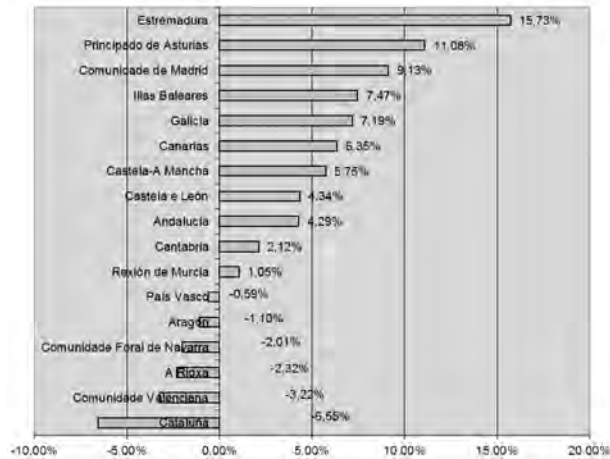
Así, para o método da carga-beneficio: Extremadura (15,7%), Principado de Asturias (11,1%) e Galicia (7,2%) son as que presentan un maior beneficio respecto ao PIB. A situación contraria dáse na Comunidade de Madrid (-9,1%), Illas Baleares (-7,5%), Cataluña (-6,6%) e Comunidade Valenciana (-3,2%).

Polo que respecta ao método do fluxo monetario, Extremadura (17,8%), Principado de Asturias (14,3%), Galicia (8,2%) e Castela e León (7,6%) son as máis beneficiadas. A situación contraria dáse nas Illas Baleares (-14,2%), Cataluña (-8,7%), Comunidade Valenciana (-6,3%) e a Comunidade de Madrid (-5,6%). Polo tanto, aínda que a intensidade en función do método sexa distinta, reproducécese o reparto entre CC.AA. con saldo positivo e negativo.

Ademais, cómpre ter en conta que os resultados non reflicten equidade, porque só constan actuacións da Administración Central. Así, o saldo negativo que presentan sistematicamente algunhas CC.AA. foi sinalado como mostra da insolidariedade do sistema, de forma que algunhas CC.AA. están financiando o gasto doutras. Ás veces indícase que o resultado negativo

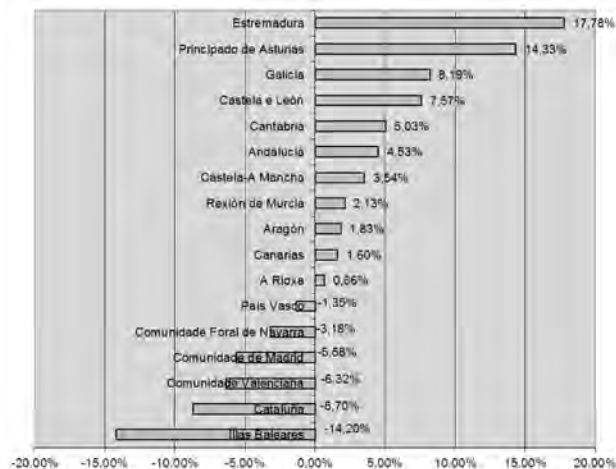
é un saldo fiscal de natureza inxusta, vinculando este dato ao incorrecto deseño do sistema de financiamento autonómico do réxime común. Porén, este argumento non é correcto. Non se pode identificar o modelo de financiamento autonómica co saldo da balanza fiscal, xa que como se verá máis adiante son cuestións claramente diferentes.

Gráfico 7: Balanzas fiscais. Método da carga-beneficio. Saldo sobre o PIB (2005)



Fonte: IEF (2006) e Gobierno de España (2012). Nota: imputación do imposto de sociedades en proporción 70/30, e dos intereses da débeda por poboación

Gráfico 8: Balanzas fiscais. Método do fluxo monetario. Saldo sobre o PIB (2005)



Fonte: Gobierno de España (2012). Nota: Imputación territorial da recadación do imposto de sociedades, que se leva a cabo en función da distribución territorial da remuneración dos asalariados, do valor engadido bruto e do investimento nun 33,3%

O importante é determinar por que existen déficits y superávits. Esta situación débese basicamente a dúas razóns: i) o funcionamento automático das distintas políticas públicas e ii) a decisión da Administración Central de gastar proporcionalmente máis nuns territorios por motivos de necesidade ou por razóns políticas.

Así, no caso dunha nova infraestrutura, mentres dure o investimento, obterase un saldo máis favorable. Unha vez rematado o investimento se se mantén a corrente de servizos xerada pola infraestrutura, o saldo fiscal positivo tamén se mantén. Ademais, a situación nun momento que amosa a balanza fiscal dun ano determinado, ignora os investimentos que se puideran facer en anos anteriores e que aínda está xerando esta corrente de beneficios.

A segunda razón que pode xustificar o saldo fiscal das balanzas fiscais é a utilización de diferentes ferramentas redistributivas do Estado do Benestar, tanto desde a perspectiva dos ingresos como desde os gastos.

Desde a perspectiva tributaria o IRPF é un imposto progresivo, o que significa que se nun determinado territorio existe un maior número de persoas con rendas elevadas, é lóxico que a recadación sexa máis alta, pero non significa que o esforzo fiscal sexa maior, xa que o imposto é practicamente o mesmo.

Desde a óptica do gasto público unha das prestacións que ten maior impacto redistributivo son as pensións. Así, onde existen un maior número de pensionistas, a Seguridade Social ten que realizar un maior esforzo. Isto non se debe a que as prestacións sexan de maior contía, senón que se gasta máis porque existen máis beneficiarios. O mesmo sucedería co tratamento das prestacións por desemprego, dependencia, servizos sociais, etc.

A combinación destes instrumentos provocan que as CC.AA. máis ricas, nas que por exemplo, os niveis de desemprego son menores, contribúan proporcionalmente máis a soste o presuposto de gastos e perciban unha corrente de beneficios menor. Este é o mesmo esquema que se aplica no IRPF, que grava a renda obtida en función da capacidade económica dos individuos. Polo tanto, cando se critica o signo e a cuantía do saldo da balanza fiscal, o que se cuestiona é a estrutura do Estado de Benestar e as políticas redistributivas aplicadas.

VII. MODELOS DE REFORMA DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO AUTONÓMICO

O sistema de financiamento autonómico das CC.AA. de réxime común presenta dificultades normativas, especialmente limitacións prácticas nos tributos propios e unha forte dependencia das decisións alleas (externalidades verticais⁴). Estas aparecen cando un determinado nivel de goberno non ten en conta os ingresos do resto dos niveis de goberno nunha determinada decisión tributaria. Por exemplo, os efectos dunha modificación de tipos impositivos sobre o importe dunha base imponible común.

Polo tanto, resulta necesario evitar os conflitos entre as diferentes administracións para favorecer a coordinación fiscal. Ademais, hai que evitar as prácticas de competencia fiscal perniciosas. Ademais, é conveniente potenciar a cesión nos ámbitos nos que se poda ampliar a competencia normativa e que a nova cesión de competencias favoreza a visibilidade da autonomía das CCAA

En materia de tributos propios o espazo fiscal resulta moi reducido, o mesmo que a súa incidencia recadatoria. Desta forma existe pouco marxe de manobra, a non ser que se reduzan as limitacións da LOFCA neste eido (Lago e Vaquero, 2010).

No campo dos tributos cedidos, se ben se mellorou na ampliación do espazo fiscal, especialmente no ISD e o IP se poden introducir melloras nalgunha cesión adicional relacionada

con competencias propias das CC.AA. e, especialmente, no ámbito medioambiental (Lago e Vaquero, 2010). En relación á utilización de recargos sobre tributos do Estado compróbase como a súa utilización foi moi escasa, pero con posibilidades de implantación e especialmente de recadación (Lago e Vaquero, 2010).

Finalmente convén indicar que se ben o papel das transferencias é importante no esquema de financiamento dos gobernos rexionais de réxime común, segundo os principios do federalismo fiscal, as transferencias non deben ser un compoñente importante no financiamento dos gobernos descentralizados. Así, se un goberno subcentral financia a maior parte dos gastos mediante transferencias, quen realmente decide canto se gasta será o goberno que concede a transferencia, xa que unha parte importante destes fondos son condicionados.

As transferencias condicionadas deben utilizarse para a procura da eficiencia, mentres que as incondicionadas deben orientarse cara a equidade, en especial reducindo as diferenzas en termos de capacidade fiscal. Polo tanto, as transferencias non deben ser un elemento esencial de financiamento dos gobernos territoriais ao limitar a súa liberdade para determinar o nivel de gasto (Vaquero, 1997).

Polo que respecta á Comunidade Autónoma de Galicia, nun momento de consolidación fiscal como o actual, non é recomendable optar polas grandes rebaixas de impostos (Lago e Vaquero, 2010). Optar por unha formulación de fortes baixadas tributarias implicaría seguir con máis recortes polo lado do gasto. Unido ao anterior cómpre realizar un debate conxunto entre a administración tributaria rexional e a estatal, o que evitaría medidas tributarias parciais.

Ademais, a capacidade para introducir cambios impositivos en figuras tributarias en exclusividade para Galicia é limitada. Así, impostos como o IVE e os II.EE. son xestionados polo Ministerio de Facenda e Administracións Públicas, cunhas CC.AA. que son tan só beneficiarias da recadación. O mesmo sucede co IS e as cotizacións sociais, que se atopan plenamente centralizados. Mesmo o campo da reforma fiscal verde segue a estar pendente dunha reforma en profundidade do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas (Vaquero, 2006).

VIII. RECOMENDACIÓNS

A partir do sinalado cómpre reformar os mecanismos de financiamento das CC.AA. do réxime común. A solución pasa por introducir un maior grao de corresponsabilidade fiscal, estabilidade e continuidade no tempo.

A descentralización do gasto fíxose de forma rápida, pero sen contar con instrumentos fiscais que permitan manter o gasto sen acudir as transferencias da Administración Xeral do Estado. Se ben esta situación foise corrixindo co paso do tempo, especialmente pola participación na recadación do IRPF e o IVE, aínda se manifesta unha significativa dependencia das transferencias do Estado e un limitado poder tributario das CC.AA.

Ademais, o sistema presenta certas doses de perversión, porque incentiva a gastar sen preocuparse en exceso pola falta de ingresos, xa que en caso de necesidade de liquidez, pódese pedir axuda á Administración Xeral. Isto xera unha perigosa ilusión fiscal, xa que non parece que haxa unha excesiva presión fiscal polo lado das CC.AA., que mesmo apostan por políticas de redución importantes de tributos. Sen dúbida o feito de que os réditos políticos dun maior gasto sexan inmediatos e que o custo se pode trasladar cara adiante son, en parte, as responsables desta conducta.

Así, o proceso de descentralización foi asimétrico na vertente dos gastos fronte aos ingresos. No 2014 as CC.AA. de réxime común carecen aínda dun grao axeitado de autonomía e de

corresponsabilidade fiscal. O anterior provocou que as tensións para acadar financiamento se desviaran cara a débeda, xerando fortes déficits e unha acumulación de cargas.

Por outra parte, é imprescindible que antes de actuar, se avalíen os posibles resultados das actuacións. Para iso resulta necesario a realización dunha análise económica dos cambios normativos, cuestión na que no se fai todo o que debера.

Asimesmo, cómpre unha maior coordinación entre as diferentes AA.PP. O volume e rapidez do proceso de transferencias do gasto creou presións, en ocasións, duplicando as tarefas e competencias.

Unido ao anterior, debería garantir o nivel mínimo de bens e servizos para todos. A Administración Xeral do Estado deberá dotar as CC.AA. dos instrumentos necesarios. A partir deste nivel, cada Comunidade Autónoma podería priorizar as súas actuacións en materia de gasto, a través dunha maior autonomía fiscal. Este comportamento é totalmente lícito e implica unha maior corresponsabilidade das CC.AA., que é precisamente a onde se debe orientar o sistema de financiamento de réxime común.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) Varios anos. *Informe anual de recaudación tributaria*, Madrid, dispoñible en http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria.shtml (15-5-2014)
- Consejo de Política Fiscal y Financiera 2009. *Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*, dispoñible en <http://www.meh.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Acuerdos%20del%20Consejo%20de%20Politica%20Fiscal%20y%20Financiera.aspx> (10-5-2014)
- Dirección General de Cooperación Autonómica, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 2013. *Datos estadísticos*, Madrid, dispoñible en <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/PresupuestosCuentas-publicasysistemasdefinanciacion/Paginas/presupuestosCuentaspublicasysistemasfinanciacion.aspx>
- EUROSTAT Varios anos. *Datos estadísticos*, Comisión Europea, Bruxelas, dispoñible en [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/\(15-6-2014\)](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/(15-6-2014))
- Gil Ruiz, C. e Iglesias, L. 2007. <<El gasto público en España en un contexto descentralizado>>, *Presupuesto y gasto público*, núm. 47, pp. 185-206, Instituto de Estudios Fiscais, Madrid dispoñible en http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_Gil.pdf(15-5-2014)
- Gobierno de España 2012. *Balanzas fiscales de las CC.AA. con el sector público estatal*, Madrid, dispoñible en <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/7799A507-C58E-4572-BE29-EC87EE6CBDDA/89951/150708Balanzasfiscales.pdf> (15-5-2014)
- Intervención General de Administración del Estado (IGAE) Varios años. *Estadísticas e Informes de la Intervención General de la Administración del Estado*, Madrid, dispoñible en <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnEstadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx> (15-5-2014)
- Instituto de Estudios Fiscais (IEF) 2006. *Informe sobre metodología del cálculo de las Balanzas Fiscales*, Madrid, dispoñible en http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/Metodologia_BalanzasFiscales.pdf (15-4-2014)
- Instituto de Estudios Fiscales (IEF) 2013. *Badespe, Base de Datos Económicos del Sector Público Español*, Madrid, dispoñible en <http://www.estadief.meh.es/> (1-5-2014)
- Ministerio de Hacienda 2008. *Las balanzas fiscales de las CC.AA. españolas con las AA.PP. centrales*, Madrid, dispoñible en <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/BalanzasFiscalesCCAA.pdf> (1-4-2014)
- Lago, S. e Vaquero, A. 2010. <<As finanzas da Xunta de Galicia: Análise e propostas>>, *I foro económico de Galicia*, Ourense, dispoñible en <http://www.foroeconomicodegalicia.es/reuni%C3%B3ns-do-foro/i-foro/documentos/> (1-4-2014)
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 2011. *Recaudación y estadísticas del sistema tributario español 2000-2010*, dispoñible en http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Impuestos/Direccion%20General%20de%20Tributos/Paginas/Estadisticas_Recaudacion.aspx (5-4-2014)

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 2012. *Recaudación y estadísticas del sistema tributario español 2000-2011*, dispoñible en http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Impuestos/Direccion%20General%20de%20Tributos/Paginas/Estadisticas_Recaudacion.aspx (5-3-2014)

Vaquero, A. 1997. <<El proceso de financiación de las Comunidades Autónomas: Problemas y limitaciones>>, *Gaceta Fiscal*, núm. 151, pp.144-161.

Vaquero, A. 2006. <<Conclusiones y clausura del seminario sobre financiación del estado de las autonomías a la vista de las reformas estatutarias: problemas y soluciones>>, *Seminario de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo*, Pontevedra, xullo.

Vaquero, A. 2014. <<Novos modelos de financiamento das Administracións Públicas ante os cambios políticos e administrativos>>, *XI Xornadas Sociedade e Dereito*, Ourense (en prensa),

NORMATIVA

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), dispoñible en <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-21166> (15-5-2014)

Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, dispoñible en <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-20374> (15-5-2014)

Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, dispoñible en http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-20375 (15-5-2014)

Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía, dispoñible en <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-24962> (15-5-2014)

NOTAS

1. As CC.AA. da vía rápida son as do artigo 141 da Constitución Española: Cataluña, País Vasco, Galicia e Andalucía. As CC.AA. da vía lenta son o resto.
2. Esta técnica consistiu en calcular o custo derivado das transferencias da descentralización, por medio da suma dos custos directos, indirectos e o investimento de conservación, mellora e substitución.
3. 1ª lexislatura:1979-1982; 2ª lexislatura: 1982-1986; 3ª lexislatura:1986-1989; 4ª lexislatura: 1989-1993; 5ª lexislatura:1993-1996; 6ª lexislatura: 1996-2000; 7ª lexislatura: 2000-2004; 8ª lexislatura: 2004-2007 e 9ª lexislatura: 2008-2011
4. As externalidades verticais se producen cuando varias administracións aplican tributación sobre a mesma base.